Deutscher Bundestag **Drucksache 18/7298**

18. Wahlperiode 19.01.2016

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Renate Künast, Lisa Paus, Nicole Maisch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/7005 –

Bekämpfung des Zigarettenschmuggels zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher und zur Vermeidung von Terrorismusfinanzierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten gehen jedes Jahr Milliarden Euro Steuereinnahmen durch Tabakschmuggel verloren. Allein dem deutschen Fiskus entsteht jährlich ein Schaden in Höhe von 4 Mrd. Euro (www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/zigarettenschmuggel-900-prozent-gewinn, 10808230,29300504.html). Das erbeutete Geld finanziert oft organisierte Kriminalität und Terrorismus. Das Bundesamt für Verfassungsschutz warnte zuletzt sogar davor, dass Tabakschmuggel den Islamischen Staat in Syrien und andere Terrororganisationen mitfinanziert (DER SPIEGEL, 31. Oktober 2015).

Geschmuggelt werden unversteuerte Zigaretten aus der Originalproduktion der Hersteller und vollständig gefälschte Zigarettenpackungen. Gerade von den vollständig gefälschten Packungen geht ein erhebliches Gesundheitsrisiko aus. Sie enthalten oft auch gefährliche Fremdstoffe wie Rattenkot oder Metallsplitter. Schmuggelzigaretten schädigen die Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher daher noch erheblich stärker als legal hergestellte Zigaretten und tragen zusätzlich zur Finanzierung von Terror und organisierter Kriminalität bei. Die zur Herstellung der gefälschten Zigaretten notwendigen Zuliefererstrukturen, die den Kriminellen z. B. die Filter und ihre Bestandteile zur Verfügung stellen, unterliegen dabei offenbar kaum Kontrollen.

Die Tabakunternehmen stehen gleichzeitig im Verdacht, Anreize zum Schmuggel unversteuerter Zigaretten zu setzten. Der Vorwurf lautet, sie belieferten einzelne Mitgliedstaaten mit niedriger Tabaksteuer vorsätzlich mit mehr Zigaretten, als dort tatsächlich verbraucht würden, und billigten es, dass der Überschuss in Nachbarstaaten mit höherer Tabaksteuer geschmuggelt würde. Für den Profit der Konzerne sei es nämlich unerheblich, ob eine Zigarette ordnungsgemäß versteuert würde oder nicht (www.reuters.com/article/tobacco-tracking-idUSL1N0O01E620140618).

Zuletzt wurde „British American Tobacco“ von der britischen Regierung im Jahr 2014 wegen des Vorwurfs der gezielten Überbelieferung des belgischen Markts zu einer Strafzahlung in Höhe von ca. 820 000 Euro verurteilt (www.wsj.de/nachrichten/SB11151172388113754324204580274333265838408). Durch die

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 15. Januar 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Praxis der gezielten Überbelieferung trügen die Unternehmen faktisch zur Finanzierung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus bei.

Im Mai 2014 hat die EU ihre Tabakrichtlinie überarbeitet. Der Entwurf ist von den Lobbyisten der Tabakindustrie in Brüssel hart bekämpft worden. Die neue Richtlinie will unter anderem erreichen, dass die Produktions- und Lieferketten der einzelnen Zigarettenschachteln künftig rückverfolgbar werden. Diese Maßnahme soll helfen, den illegalen Handel mit Tabakprodukten einzudämmen. Die Umsetzungsfrist für die Mitgliedstaaten läuft bis Mai 2016. Deutschland ist einer der wichtigsten Standorte der Tabakverarbeitung in Europa. Die Branche setzte zuletzt rund 13 Mrd. Euro netto um und generierte Tabaksteuereinnahmen in Höhe von knapp 15 Mrd. Euro (Zigarettenmarkt Deutschland – Statista-Dossier, S. 28, 52). Ein großer Teil der Produktion ist dabei nicht für den deutschen Markt bestimmt, sondern wird exportiert. Der Erfolg der EU-Tabakrichtlinie hängt daher auch maßgeblich vom Engagement der deutschen Regierung bei der Umsetzung ab.

1. Bis wann will die Bundesregierung die neue EU-Tabakrichtlinie umsetzen, und wann legt sie dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf mit den notwendigen gesetzlichen Änderungen vor?

Der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse wurde von der Bundesregierung in der Kabinettsitzung am 16. Dezember 2015 beschlossen.

2. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung zur Finanzierung der Terrororganisation Islamischer Staat oder anderer Terrororganisationen durch Zigarettenschmuggel von bzw. nach oder innerhalb Europas?

Der Bundesregierung liegen Einzelhinweise vor, dass Zigarettenschmuggel eine von vielen Finanzquellen des sogenannten Islamischen Staates (IS) in Irak und Syrien ist. Allerdings liegt nicht eine direkte Involvierung des IS in den Zigarettenschmuggel vor; vielmehr toleriert der IS den Schmuggel gegen eine Zahlung von Gebühren. In der Gesamtbewertung der Finanzierung des sog. IS spielt der Zigarettenschmuggel nur eine untergeordnete Rolle.

Zu anderen Terrororganisationen liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse im Sinne der Frage vor.

3. Wie hoch ist der Anteil der geschmuggelten Zigaretten am Zigarettenkonsum in Deutschland bzw. in Europa?

Der Bundesregierung liegen über das sog. Dunkelfeld keine belastbaren Erkenntnisse vor.

4. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung zu dem Vorwurf, einige Tabakkonzerne würden einzelne Mitgliedstaaten gezielt mit Zigaretten überversorgen, um den Schmuggel in Nachbarstaaten zu fördern?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine belastbaren Informationen vor.

5. Hat die Bundesregierung sich mit der britischen Regierung zu der verhängten Strafe gegenüber British American Tobacco ausgetauscht, und wenn ja, welche Schlussfolgerungen hat sie hieraus gezogen?

Ein entsprechender Informationsaustausch mit der britischen Regierung hat nicht stattgefunden.

6. Welche Informationen hat die Bundesregierung zu Herstellung und Handel mit einzelnen Zigarettenbestandteilen wie z. B. Filtern bzw. deren Bestandteil Zelluloseazetat und deren Lieferung in illegale Strukturen?

Bei diesen Produkten um frei handelbare Ware, die innerhalb der EU keinerlei steuerrechtlichen Überwachungsmaßnahmen unterliegen. Eine Überwachung von Transporten innerhalb der EU ist daher für die Zollverwaltung nicht vollumfänglich möglich. Darüber hinaus sind bestimmte Bestandteile − wie z. B. das Zelluloseazetat − auch für andere Produktionen einsetzbar, so dass risikoorientierte Transporte nicht eindeutig identifiziert werden können. Sofern ein entsprechender Transport als risikobehaftet festgestellt wird, werden entsprechende präventive Maßnahmen nach dem Zollfahndungsdienstgesetz veranlasst.

Das Monitoring von entsprechenden Vorprodukten für die illegale Herstellung von Zigaretten ist ebenfalls Gegenstand der von EUROPOL initiierten derzeitigen operativen Phase im Rahmen von EMPACT.

7. Welche Maßnahmen hält die Bundesregierung für nötig, um solche Strukturen aufzudecken bzw. zu beseitigen?

In den zurückliegenden fünf Jahren wurden auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland keine illegalen Produktionsstätten für Zigaretten festgestellt. Die vorliegenden Erkenntnisse ergeben jedoch, dass in Europa installierte illegale Fabriken durchaus Zigaretten auch für den deutschen Schwarzmarkt produziert haben und in den entsprechenden Ermittlungsverfahren Tatbeteiligte von Deutschland aus operierten. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

Bei der Bekämpfung der illegalen Nutzung dieser Waren ist zu berücksichtigen, dass eine alleinige nationale Umsetzung nicht zielführend ist. Die illegale Produktion von Zigaretten ist ein grenzüberschreitendes Phänomen, bei dem die Täter auch den freien innergemeinschaftlichen Warenverkehr nutzen. Entsprechende Maßnahmen könnten daher nur effektiv umgesetzt werden, wenn zumindest eine EU-weite und einheitliche Zusammenarbeit gewährleistet ist.

8. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass eventuell sogar der deutsche Zigarettenmarkt vorsätzlich überversorgt wird, um Schmuggel in andere EU-Staaten zu ermöglichen?

9. Hat die Bundesregierung zu diesem Problem Gespräche mit anderen europäischen Regierungen oder der Tabakindustrie geführt, und zu welchen Ergebnissen haben diese Gespräche geführt?

10. Kontrolliert die Bundesregierung, ob die Menge der von den Tabakunternehmen auf den deutschen Markt gebrachten Zigaretten dem Marktniveau angemessen ist, und wenn nicht, warum nicht?

Die Fragen 8 bis 10 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Auf den deutschen Markt können legal nur Zigaretten gebracht werden, deren Verpackungen mit einem deutschen Steuerzeichen versehen sind. Das Steuerzeichen garantiert die staatliche Kontrolle über die Besteuerung der Tabakwaren. Die Steuerzeichen müssen verwendet sein, wenn die Steuer entsteht (z. B. sobald die Zigaretten das Steuerlager/ den Herstellungsbetrieb verlassen). Diese mit Steuerzeichen versehenen Tabakwaren können nur in Deutschland in den Handel gelangen und sind mithin ausschließlich für den deutschen Markt bestimmt. Der

Verbraucher kann unmittelbar erkennen, dass das gekaufte Tabakprodukt versteuert und damit legal ist (Publizitätswirkung). Die Mengen entsprechen dem deutschen Marktniveau. Es wäre wirtschaftlich unsinnig, versteuerte Ware für den Export zu verwenden.

Auch liegen dem Zollfahndungsdienst keine Erkenntnisse darüber vor, dass in anderen EU-Staaten deutsche Zigaretten auf dem Schwarzmarkt angeboten werden. Vielmehr bestätigen die anderen EU-Staaten das aufkommende Phänomen der „uncommon-brand-Zigaretten“.

11. Wo in der EU gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung ein auffälliges Auseinanderfallen von Liefer- bzw. Produktionsmenge und Verbrauch von Tabakprodukten?

Der Bundesregierung liegen keine entsprechenden Erkenntnisse vor.

12. Befürwortet die Bundesregierung das durch die Artikel 15 und 16 der neuen EU-Tabakrichtlinie vorgeschriebene System zur lückenlosen Verfolgung von Zigarettenschachteln, und worauf kommt es nach Meinung der Bundesregierung bei der Implementierung an?

13. Stimmt die Bundesregierung der Aussage zu, dass das neue Kontrollsystem nicht von einem Tabakunternehmen oder einem Konsortium, an dem Tabakunternehmen beteiligt sind, betrieben werden sollte, da ansonsten die Unabhängigkeit nicht gewährleistet würde, und wenn nein, warum nicht?

14. Ist die Firma Digital Coding & Tracking Association nach Kenntnis der Bundesregierung wirtschaftlich mit der Zigarettenindustrie verbunden?

15. Wann wird über die Einführung und technische Beschaffenheit des neuen Kontrollsystems entschieden, und welche unterschiedlichen Lösungen konkurrieren dabei bisher gegeneinander?

16. Welche Schwächen hat aus Sicht der Bundesregierung das bisher von der Tabakindustrie selbst betriebene System „Codentify“, und wie kann ausgeschlossen werden, dass die Kennzeichnungen der Zigarettenschachteln in einem etwaigen Nachfolgesystem mehrfach genutzt werden?

17. Entspricht das bisher von der Tabakindustrie genutzte System „Codentify“ nach Ansicht der Bundesregierung allen Anforderungen des Artikels 15 der neuen Richtlinie, und hat die Bundesregierung Einsicht in die Technik von „Codentify“ oder eines etwaigen Nachfolgesystems?

Die Fragen 12 bis 17 werden im Zusammenhang beantwortet.

Nach Artikel 15 und 16 der Richtlinie 2014/40/EU müssen, um die Rückverfolgbarkeit und Echtheit von Tabakerzeugnissen zu gewährleisten, deren Packungen ein individuelles Erkennungsmerkmal und ein fälschungssicheres Sicherheitsmerkmal tragen. Für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen sind die Regelungen ab dem 20. Mai 2019 anzuwenden, für die übrigen Tabakerzeugnisse ab dem 20. Mai 2024.

Zur Gewährleistung von Unabhängigkeit und Transparenz des Systems für die Rückverfolgung müssen Hersteller und Importeure Verträge mit einem unabhängigen Dritten über die Datenspeicherung schließen. Der Dritte muss durch die Kommission zugelassen und der Datenspeicherungsvertrag von dieser genehmigt sein, beides hat der Hersteller oder Importeur nachzuweisen.

Aufgrund des Artikels 15 Absatz 8 Satz 4 der Richtlinie 2014/40/EU ist der Hersteller außerdem verpflichtet, die Tätigkeiten des mit der Datenspeicherung beauftragten Dritten von einem externen Prüfer überwachen zu lassen und die Kosten dafür zu tragen.

Die Vorgaben der Richtlinie 2014/40/EU zu Rückverfolgbarkeit und Sicherheitsmerkmalen werden durch den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse umgesetzt. Die Konkretisierung erfolgt in einer Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse.

Es stehen im Bereich der Artikel 15 und 16 der Richtlinie 2014/40/EU noch besonders umfangreiche Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission aus, die erst für das zweite Quartal 2017 angekündigt sind. Daraus resultierende Vorgaben müssen zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden. Die Europäische Kommission hat Durchführungsrechtsakte angekündigt zu:

- technischen Standards für die Errichtung und den Betrieb der für die Verfolgung und Rückverfolgung eingesetzten Systeme einschließlich der Kennzeichnung mit einem individuellen Erkennungsmerkmal, der Aufzeichnung, Weiterleitung, Verarbeitung und Speicherung der Daten sowie des Zugangs zu gespeicherten Daten,
- technischen Standards, die gewährleisten sollen, dass die Systeme, die für die individuellen Erkennungsmerkmale und die damit zusammenhängenden Funktionen verwendet werden, in der gesamten Union vollständig kompatibel sind,
- technischen Standards für das Sicherheitsmerkmal und dessen mögliche Wechselfolge (Rotation), Anpassung an wissenschaftliche und technische Entwicklungen sowie an Entwicklungen des Marktes.

Delegierte Rechtsakte können erlassen werden, um die Kernelemente der Datenspeicherung wie Laufzeit, Verlängerbarkeit, erforderliche Fachkenntnisse oder Vertraulichkeit festzulegen, einschließlich der regelmäßigen Überwachung und Bewertung dieser Verträge. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt laufen auf EU-Ebene Studien zur Machbarkeit und zu möglichen Optionen für die Anwendung und Umsetzung der Systeme. Hierzu war im November 2013 ein Beratungsunternehmen (EUROGROUP) beauftragt worden, dessen Bericht die Europäische Kommission auf ihrer Internetseite veröffentlicht hat.

Das deutsche Steuerzeichen erfüllt nach heutigem Kenntnisstand alle nach Artikel 16 der EU-Tabakproduktrichtlinie von den Mitgliedstaaten umzusetzenden Voraussetzungen bezüglich der erforderlichen Sicherheitsmerkmale. Mittels des mit der EU-Tabakproduktrichtlinie angestrebten Systems der Rückverfolgung von Tabakwaren (Artikel 15) können letztlich nur Tabakwaren in der legalen Lieferkette kontrolliert werden. Die angedachten Regelungen gelten zudem nur innerhalb der Europäischen Union. Nach den Erkenntnissen der Bundesregierung gibt es im legalen Handel in Deutschland keine illegalen Waren. Der legale Handel wird aufgrund des deutschen Steuerzeichensystems aus steuerrechtlicher Sicht bereits heute hinreichend überwacht.

Vor dem Hintergrund der aktuell noch laufenden Prüfungen durch die Europäische Kommission sollte eine Bewertung einzelner Systeme nicht erfolgen, sondern erst die Kommissions-Vorschläge dazu abgewartet werden.

Die Firma DCTA zählt nach hier vorliegenden Erkenntnissen Unternehmen der Tabakindustrie zu ihren Mitgliedern.

18. Wäre es nach Ansicht der Bundesregierung hilfreich, den Behörden eine Datenbank zur Verfügung zu stellen, mit der sie Herkunft, tatsächlichen Lieferweg und Bestimmungsort einer sichergestellten Zigarettenschachtel nachverfolgen können?

Der Zollfahndungsdienst arbeitet in diesem Zusammenhang seit Jahren mit der Zigarettenindustrie zusammen und führt die sogenannten Verkaufswegfeststellungen durch. Dabei werden Proben von sichergestellten Zigaretten an die jeweiligen Markenrechtinhaber gesandt, um von dort u.a. Informationen zum Produktionsort, -zeitpunkt und des ersten Käufers zu erhalten. Darüber hinaus prüfen die Hersteller, ob es sich bei den Zigarettenproben um Originalware oder um Fälschungen handelt. Die Zusammenarbeit mit der Zigarettenindustrie zur Verkaufswegfeststellungen ist ausschließlich an Ermittlungsverfahren gekoppelt und stellt dem Grunde nach eine zeugenschaftliche Befragung der Hersteller bzw. die Inanspruchnahme der Hersteller als Gutachter dar.

Eine Weiterentwicklung dieses Verfahrens in Form einer entsprechenden Datenbank wäre nur zweckmäßig, wenn dies zumindest europaweit einheitlich eingeführt wird und die Ermittlungsbehörden uneingeschränkt Zugriff haben, um die Wege der Zigaretten für das Ermittlungsverfahren zu dokumentieren.

Aber auch dann bleibt die Problematik bestehen, dass eine entsprechende Datenbank nur den legalen Vertriebsweg abbilden kann, Schmuggelwege sind daraus nicht unmittelbar zu erkennen.

19. Wäre nach Ansicht der Bundesregierung die Verfolgung von Schmuggel erschwert, wenn die Tabakunternehmen von etwaigen Behördenanfragen in dieser Datenbank wüssten, und wenn nein, warum nicht?

Die Tatsache, dass Tabakunternehmen über Behördenanfragen in der Datenbank Erkenntnis erlangen könnten, wird grundsätzlich als unbedenklich eingestuft. Dabei wird vorausgesetzt, dass die Tabakunternehmen in diesem Zusammenhang den Status als Zeuge i. S. d. Strafprozessordnung mit allen Rechten und Pflichten innehaben. Dies entspricht im Übrigen der jetzt bereits praktizierten Vorgehensweise bei Durchführung von Verkaufwegfeststellungen, vgl. Antwort zu Frage 18.

20. Wie will die Bundesregierung verhindern, dass durch die geplanten Maßnahmen zur lückenlosen Rückverfolgbarkeit auch Rückschlüsse auf Konsumentenverhalten gezogen werden können, und wie soll ein effektiver Persönlichkeitsschutz gewährleistet werden?

Die Abgabe an den Endverbraucher wird nicht über das individuelle Erkennungsmerkmal erfasst. Durch das individuelle Erkennungsmerkmal erfasst werden muss der tatsächliche Versandweg bis zum letzten Warenausgang auf Ebene des Großhandels.

Die Vorgaben des Artikels 15 Absatz 10 der Richtlinie 2014/40/EU zu Datenschutz und Datensicherheit werden mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse umgesetzt.

21. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über Bestrebungen der Weltgesundheitsorganisation, ein von der Tabakindustrie unabhängiges Kontrollsystem aufzubauen, und wie unterstützt sie diesen Ansatz?

Artikel 8 des Tabakschmuggelprotokolls sieht vor, dass innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls ein globales Überwachungssystem eingerichtet

wird, bestehend aus nationalen und/oder regionalen Überwachungssystemen der Vertragsstaaten sowie einer globalen Informationsaustauschstelle, welche beim Sekretariat des Rahmenübereinkommens (und des Protokolls) angesiedelt sein wird.

Die substantielle Überwachungsfunktion liegt somit bei den Vertragsstaaten, wobei Artikel 8 Absatz 12 festhält, dass diese Funktion nicht an die Tabakindustrie delegiert werden darf. Die Rolle des Sekretariates (welches bei der WHO angesiedelt, jedoch nicht Teil der WHO ist), beschränkt sich auf die Sicherstellung des Informationsaustausches zwischen den Staaten.

Das Protokoll wird 90 Tage nach dem Beitritt des 40. Staates in Kraft treten. Aktuell sind 13 Staaten dem Protokoll beigetreten.

22. Wie viele Treffen zwischen Vertretern der Bundesregierung und Vertretern der Tabakindustrie haben zu Fragen der Umsetzung der neuen EU-Tabakrichtlinie stattgefunden, wer war jeweils zugegen, und mit welchen Ergebnissen endeten die Treffen?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung (dort Nummer 3) und die Antwort zu Frage 16 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „EU-Tabakprodukterichtlinie umsetzen“ (Bundestagsdrucksache 18/7008) wird Bezug genommen. Darüber hinaus werden aufgrund der Erweiterung der Ressortabfrage die Angaben zu den Gesprächsterminen wie folgt ergänzt:

Datum	**Teilnehmer**	
	BMF	Wirtschaft
03.11.2014	PSt Meister, St Gatzer	Deutscher Zigarettenverband
23.05.2014	St Gatzer	Deutscher Zigarettenverband
04.06.2014	St Gatzer	Verband der deutschen Rauchtabakindustrie
31.07.2015	St Gatzer	Deutscher Zigarettenverband, Verband der deutschen Rauchtabakindustrie
	BMJV	Wirtschaft
30.07.2014	PSt Kelber	Verband der deutschen Rauchtabakindustrie
	BMZ	Wirtschaft
28.07.2015	PSt Silberhorn	Pöschl Tobacco Group, Verband der deutschen Rauchtabakindustrie e. V.

23. Welche Haltung zur Umsetzung der neuen EU-Tabakrichtlinie hat die Bundesregierung bei der kürzlich stattgefundenen 19. „Task Group Cigarettes Conference“ des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung eingenommen?

Die 19. Task Group Cigarette Conference fand im Herbst 2014 in Prag statt. Es wird davon ausgegangen, dass hier jedoch die 20. Sitzung gemeint ist, die im Oktober 2015 in Bratislava abgehalten wurde.

Bei keiner der beiden Sitzungen wurde die Umsetzung der EU-Tabakrichtlinie von deutscher Seite aus kommentiert.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333